Deutscher Bundestag **Drucksache 18/9529**

18. Wahlperiode 05.09.2016

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung des Bundesnachrichtendienstes

A. Problem und Ziel

Der gesetzliche Auftrag des Bundesnachrichtendienstes (BND) ist die Gewinnung von Erkenntnissen über das Ausland, die von außen- und sicherheitspolitischer Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland sind. Hierdurch leistet der BND einen wichtigen Beitrag zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland. Ein wesentliches Instrument zur Erfüllung dieses gesetzlichen Auftrags ist die strategische Fernmeldeaufklärung von Ausländerinnen und Ausländern im Ausland vom Inland aus (sogenannte „Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung“). Durch die Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung kann der BND ohne Zeitverzug aktuelle und authentische Informationen erlangen und damit besonders wichtige auftragsrelevante Erkenntnisse aus internationalen Datenströmen gewinnen.

Inhaltlich geht es dabei um die strategische, das heißt an internationalen und übergeordneten, für die Außen- und Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland bedeutsamen Themen wie zum Beispiel internationaler Terrorismus, Proliferation von Massenvernichtungswaffen und Trägersystemen, internationale organisierte Kriminalität sowie politische Lageentwicklung in bestimmten Ländern ausgerichtete Aufklärung.

Der BND stützt sich bislang bei der Durchführung der Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung auf § 1 Absatz 2 des BND-Gesetzes (BNDG). Als Konsequenz aus der aktuellen rechtspolitischen Debatte sollen im Interesse der Rechtssicherheit – nicht zuletzt für die mit der Aufgabe der strategischen Fernmeldeaufklärung betrauten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BND – die bestehende Rechtslage präzisiert und spezielle rechtliche Grundlagen für die Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung sowie eine diesbezügliche Kooperation mit ausländischen öffentlichen Stellen anderer Staaten geschaffen werden. Auch die gemeinsame Datenhaltung mit ausländischen öffentlichen Stellen soll auf eine spezielle Rechtsgrundlage gestellt werden.

B. Lösung

Der Rechtsrahmen für die Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung wird im Sinne der Normenklarheit über die bestehende allgemeine Auftragsnorm des § 1 Absatz 2 BNDG hinaus durch Schaffung spezieller Regelungen für die Auslands-

Ausland-Fernmeldeaufklärung (§§ 6 ff. des BND-Gesetzes in der Entwurfsfassung – BNDG-E) sowie die diesbezügliche Kooperation mit ausländischen öffentlichen Stellen (§§ 13 bis 15 BNDG-E) präzisiert. Es werden das Verfahren und die Durchführung im BND-Gesetz verankert und die materiellen Voraussetzungen hierfür festgelegt. Insbesondere technische Einzelheiten sind ergänzend in einer Dienstvorschrift zu regeln. In den § 26 ff. BNDG-E werden die Voraussetzungen für eine gemeinsame Datenhaltung mit ausländischen öffentlichen Stellen unter Federführung des BND normiert sowie die Beteiligung des BND an solchen gemeinsamen Dateien unter ausländischer Federführung.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Beim Bundesgerichtshof entsteht ein derzeit nicht bezifferbarer Mehrbedarf für eine gegebenenfalls erforderliche Vergrößerung des sich aktuell in Planung befindlichen neuen Ostgebäudes bzw. für die Anmietung einer zusätzlichen Liegenschaft.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Keiner.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Durch die Umsetzung der Verpflichtung zur Zugriffsgewährung auf Telekommunikationsnetze können zusätzliche Kosten entstehen, wenn Telekommunikationsnetze zur Umsetzung der Verpflichtung angeordnet werden. Telekommunikationsdienstleister sind nach § 18 BNDG-E für die nachgewiesenen tatsächlichen Kosten zu entschädigen. Der Wirtschaft entstehen daher durch die Umsetzung der Maßnahmen keine Kosten.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Mit der Umsetzung des Gesetzes ist ein Mehrbedarf an Personal und Sachmitteln beim Bundeskanzleramt, beim BND, beim Bundesgerichtshof und beim Generalbundesanwalt verbunden, hervorgerufen insbesondere durch das neu eingeführte Anordnungsverfahren. Der Bedarf beim Bundeskanzleramt beläuft sich auf drei Planstellen/Stellen (zwei Stellen gehobener Dienst und eine Stelle höherer Dienst) und damit verbunden rund 260 000 Euro jährliche Personal- und Personalnebenkosten. Der Bedarf beim BND beläuft sich auf zunächst voraussichtlich zwölf Planstellen/Stellen (acht Stellen höherer Dienst, drei Stellen gehobener Dienst, eine Stelle mittlerer Dienst) und damit verbundenen rund 1,6 Millionen Euro jährlichen Personal- und Personalnebenkosten sowie rund einer Million Euro Sachkosten. Der gemeinsame Bedarf beim Bundesgerichtshof und beim Generalbundesanwalt für die Mitglieder des Unabhängigen Gremiums und Unterstützungspersonal beläuft sich auf insgesamt zehn Planstellen/Stellen (neun Stellen höherer

Dienst und eine Stelle gehobener Dienst) und damit verbunden rund 1,9 Millionen Euro jährliche Personal- und Personalnebenkosten. Der Bedarf für die Geschäftsstelle beim Bundesgerichtshof beläuft sich auf fünf Planstellen/Stellen (eine Stelle gehobener Dienst, zwei Stellen mittlerer Dienst und zwei Stellen einfacher Dienst) und damit verbunden rund 440 000 Euro jährliche Personal- und Personalnebenkosten. Der Mehrbedarf an Sachkosten beim Bundesgerichtshof und beim Generalbundesanwalt beläuft sich insgesamt auf rund 1,5 Millionen Euro.

Der Erfüllungsaufwand beim BND entsteht durch das Anordnungsverfahren und den weiteren Aufwand für die Umsetzung der Vorgaben zur Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung im Rahmen von Kooperationen mit ausländischen öffentlichen Stellen durch Schaffung, Anpassung und Umsetzung entsprechender Erklärungen. Zudem soll die interne Kontrolle der Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung und der Kooperationen mit ausländischen öffentlichen Stellen künftig weiter ausgebaut werden, was dann weitere personelle Verstärkung – unter anderem auch im juristischen Bereich – in künftigen Jahren erforderlich machen dürfte. Aufgrund der Ausgestaltung der Verfahren und der Auswirkungen des Unabhängigen Gremiums kann sich weiterer Bedarf für den BND ergeben; dieser weitere Bedarf ist derzeit nicht abschließend ermittelbar, sondern müsste gegebenenfalls in künftigen Haushaltsjahren dargestellt werden.

Daneben steigen auch die allgemeinen technischen und organisatorischen Anforderungen an die Datenhaltung in den Systemen des BND. Hier entsteht zunächst einmaliger Verwaltungsaufwand durch die Einrichtung der erforderlichen organisatorischen Grundausstattung und der technischen Systemfunktionalitäten; laufender Aufwand ist aufgrund der Erfordernisse an die Qualitätssicherung und die Anpassung der Systeme an sich verändernde technische Rahmenbedingungen zu erwarten.

Überdies entsteht einmaliger Verwaltungsaufwand u. a. durch die Erstellung der vorgesehenen Dienstvorschriften.

Der jährliche Erfüllungsaufwand für die Umsetzung von Maßnahmen nach den §§ 6 ff. BNDG-E ergibt sich im Wesentlichen aus der Anzahl der angeordneten Überwachungsmaßnahmen und der betroffenen Telekommunikationsnetze sowie dem Aufwand für die Umsetzung. Als Maßstab können die Kosten der Umsetzung einer Maßnahme nach § 5 des Artikel 10-Gesetzes (G10) herangezogen werden. Hier belaufen sich die einmaligen Kosten für die Einrichtung bei einem betroffenen Telekommunikationsdienstleister auf durchschnittlich 2,5 Millionen Euro. Hinzu kommen durchschnittlich 250 000 Euro für die laufenden Kosten pro betroffenen Telekommunikationsdienstleister und Jahr. Es kann davon ausgegangen werden, dass Kosten in vergleichbarer Höhe auch für Maßnahmen nach den §§ 6 ff. BNDG-E entstehen können.

Schließlich ist infolge der weiter zu verstärkenden internen Kontrolle beim BND auch für die gemeinsamen Datenhaltungen personeller Zuwachs erforderlich, speziell für die Erstellung der schriftlichen Absichtserklärungen und die laufende Kontrolle der Datenhaltungen.

Der Erfüllungsaufwand des BND lässt sich derzeit jedoch abschließend nicht ermitteln. Eine Bewertung kann voraussichtlich erst nach Inkrafttreten der gesetzlichen Regelung vorgenommen werden.

Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit hat mitgeteilt, u. a. die Normierung der gemeinsamen Datenhaltung mit ausländischen öffentlichen Stellen unter Federführung des BND führe bei ihr zu einem Mehrbe-

darf an Personal und Sachmitteln. Dieser belaufe sich auf sechs Planstellen/Stellen (drei Stellen höherer Dienst und gehobener Dienst). Die Personalkosten belaufen sich auf rund 550 000 Euro, die Sachausgaben auf rund 102 000 Euro.

Der Erfüllungsaufwand beim Bundesgerichtshof und beim Generalbundesanwalt entsteht durch das neu einzurichtende und im Anordnungsverfahren zu beteiligende Unabhängige Gremium sowie die ihm zur Seite gestellte Geschäftsstelle. Der Erfüllungsaufwand beim Bundesgerichtshof und beim Generalbundesanwalt lässt sich derzeit jedoch nicht abschließend ermitteln. Eine abschließende Bewertung kann voraussichtlich erst nach Inkrafttreten der gesetzlichen Regelung vorgenommen werden.

Der Bedarf an Sach- und Personalmitteln sowie Planstellen und Stellen soll finanziell und stellenmäßig im jeweiligen Einzelplan eingespart werden.

Für Länder und Kommunen entsteht kein Erfüllungsaufwand.

F. Weitere Kosten

Keine.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DIE BUNDESKANZLERIN

Berlin, 5. September 2016

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Prof. Dr. Norbert Lammert
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung
des Bundesnachrichtendienstes

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundeskanzleramt.

Die Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gemäß § 6 Absatz 1 NKRG ist als Anlage 2 beigefügt.

Der Gesetzentwurf ist dem Bundesrat am 12. August 2016 als besonders eilbedürftig zugeleitet worden.

Die Stellungnahme des Bundesrates zu dem Gesetzentwurf sowie die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates werden unverzüglich nachgereicht.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Angela Merkel

Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes zur Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung des Bundesnachrichtendienstes

Der Text des Gesetzentwurfs und der Begründung ist gleich lautend mit dem Text der Bundestagsdrucksache 18/9041.

Anlage 2

Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Abs. 1 NKRG:

Entwurf eines Gesetzes zur Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung des Bundesnachrichtendienstes (Bundeskanzleramt) (NKR-Nr. 3601)

Der Nationale Normenkontrollrat hat den Entwurf des oben genannten Regelungsvorhabens geprüft.

I. Zusammenfassung

Bürgerinnen und Bürger Jährlicher Erfüllungsaufwand:	keine Auswirkung
Wirtschaft Jährlicher Erfüllungsaufwand	keine Auswirkung
Verwaltung	
Bund: Einmaliger Erfüllungsaufwand:	Entschädigungskosten je neu verpflichtetem Unternehmen rund 2,5 Mio. Euro Weiteren einmaligen, noch nicht bezifferten Erfüllungsaufwand erwartet das Ressort beim BND durch die neuen technischen und organisatorischen Anforderungen an die Datenhaltung in dessen Systemen.
Jährlicher Erfüllungsaufwand:	
Entschädigungskosten je neu verpflichtetem Unternehmen:	rund 250.000 Euro
BK:	rund 260.000 Euro
BfDI:	rund 650.000 Euro
Unabhängiges Gremium (Bundesgerichtshof und Generalbundesanwalt):	rund 3,4 Mio. Euro
Geschäftsstelle des unabhängigen Gremiums angesiedelt beim Bundesgerichtshof:	440.000 Euro
BND:	rund 2,6 Mio. Euro

	Infolge der weiter zu verstärkenden internen Kontrollen beim BND und der Ausgestaltung der Verfahren mit dem Unabhängigen Gremium geht das Ressort dort von weiterem Personalbedarf aus, der derzeit noch nicht abschätzbar ist. Durch erhöhte neue technische und organisatorische Anforderungen an die Datenhaltung in den Systemen des BND ist – neben einmaligem s.o. – dort auch zusätzlicher laufender Aufwand zu erwarten.
Evaluierung	Artikel 1 wird – wie in der Begründung angekündigt – spätestens fünf Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes evaluiert. Dabei ist zu untersuchen, wie sich der Erfüllungsaufwand entwickelt hat und ob die Entwicklung in einem angemessenen Verhältnis zu den festgestellten Regelungswirkungen steht.
Die Angaben des Ressorts zum Erfüllungsaufwand sind unvollständig. Soweit Erfüllungsaufwände beziffert werden, ermöglichen die zu Grunde liegenden allgemein gehaltenen Angaben allenfalls eine grobe Plausibilitätsprüfung. Soweit das Ressort beim BND weitere, noch nicht bezifferte laufende Personal- und Sachaufwendungen erwartet, hängen diese allerdings in hohem Maße u.a. von der zu erlassenden technischen Dienstvorschrift ab. Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) stellt fest, dass die vom Ressort vorgenommene Ermittlung der Erfüllungsaufwände nur eine grobe Plausibilitätsprüfung ermöglicht, weil die zu Grunde liegenden Verfahren zum Teil geheimhaltungsbedürftig sind. Im Übrigen macht der NKR im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags insgesamt keine Bedenken gegen die Darstellungen der Gesetzesfolgen im vorliegenden Regelungsvorhaben geltend. Der NKR begrüßt, dass das Ressort eine Evaluierung zugesagt hat, bei der untersucht werden soll, wie sich der Erfüllungsaufwand entwickelt hat und ob die Entwicklung in einem angemessenen Verhältnis zu den festgestellten Regelungswirkungen steht.	

II. Im Einzelnen

Der gesetzliche Auftrag des Bundesnachrichtendienstes (BND) ist die Gewinnung von Erkenntnissen über das Ausland, die von außen- und sicherheitspolitischer Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland sind. Ein wesentliches Instrument zur Erfüllung dieses gesetzlichen Auftrags ist die strategische Fernmeldeaufklärung von Ausländern im Ausland vom Inland aus (sog. „Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung"). Durch die Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung kann der BND ohne Zeitverzug aktuelle und authentische Informationen erlangen und damit besonders wichtige auftragsrelevante Erkenntnisse aus internationalen Datenströmen gewinnen. Inhaltlich geht es dabei um die strategisch ausgerichtete Aufklärung, d.h. um die Aufklärung internationaler und übergeordneter Gefahrenbereiche, die insbesondere für die Außen- und Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland bedeutsam sind.

Mit dem Gesetzentwurf soll eine klarstellende Regelung für die strategische Fernmeldeaufklärung durch den BND außerhalb des Anwendungsbereichs des G10 sowie die diesbezügliche Kooperation mit ausländischen öffentlichen Stellen geschaffen werden. Darüber hinaus soll klarstellend die gemeinsame Datenhaltung mit ausländischen öffentlichen Stellen geregelt werden.

Die Änderungen umfassen im Wesentlichen:

- Anordnungsverfahren für die Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung mit entsprechenden Kontrollrechten eines zu schaffenden Unabhängigen Gremiums: Anders als im G10-Verfahren soll die anordnende Stelle nicht das BMI sondern das BK sein, da allein der BND betroffen ist.

- Schutz von Unionsbürgern: Die Nutzung von Telekommunikationsmerkmalen von Unionsbürgern ist nur unter besonderen Voraussetzungen zulässig.
- Die Speicherung von Verkehrsdaten soll zur Erkennung neuer Gefährder (präventiv) bis zu 6 Monate möglich sein.
- Zur Stärkung der internationalen Zusammenarbeit u.a. im Bereich der Terroraufklärung kann die Übermittlung von Informationen automatisiert an ausländische Stellen erfolgen.
- Ebenfalls zur Stärkung der internationalen Zusammenarbeit werden die bestehenden Übermittlungsvorschriften und Vorschriften zur gemeinsamen Datenhaltung an die Anforderungen der notwendigen Kooperation mit internationalen Partnern angepasst. Die Kooperation mit ausländischen Nachrichtendiensten auf dem Gebiet der Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung finden im Sinne der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit ausdrücklich Eingang ins BND-Gesetz.

Erfüllungsaufwand

Für den Bürger entsteht kein Erfüllungsaufwand.

Erfüllungsaufwand der Wirtschaft

Durch die Umsetzung der Verpflichtung zur Zugriffsgewährung auf Telekommunikationsnetze können zusätzliche Kosten entstehen, wenn Telekommunikationsnetze zur Umsetzung der Verpflichtung angeordnet werden. Den inländischen Telekommunikationsdienstleistern sind die nachgewiesenen tatsächlichen Kosten zu ersetzen (so die Begründung zu § 18 d. E.). Der Wirtschaft entstehen daher im Ergebnis durch die Umsetzung der Maßnahmen keine Kosten.

Erfüllungsaufwand der Verwaltung insgesamt

Insgesamt beziffert das Ressort den derzeit abschätzbaren jährlichen Erfüllungsaufwand (im Wesentlichen Personal- und Sachkosten) für die Verwaltung - insbesondere durch das neu eingeführte Anordnungsverfahren - bei BK, BND, dem unabhängigen, neu einzurichtenden Gremium und beim BfDI auf rund 7,4 Mio. Euro. Dieser Erfüllungsaufwand errechnet sich aus folgenden geschätzten Bedarfen:

- BK: rund 260.000 Euro
- BND: rund 2,6 Mio. Euro
- BfDI: rund 650.000 Euro
- Unabhängiges Gremium: rund 3,4 Mio Euro
- Geschäftsstelle Unabh. Gremium: rund 440.000 Euro

Hinzu kommen etwaige Entschädigungsleistungen an Telekommunikationsdienstleister, sofern diese Verpflichtungen zur Zugriffsgewährung auf Telekommunikationsnetze umsetzen. Der Erfüllungsaufwand für die Umsetzung solcher Maßnahmen beläuft sich nach Schätzung des Ressorts auf durchschnittlich ca. 2,5 Mio. Euro für die einmalige Einrichtung bei einem betroffenen Telekommunikationsdienstleister sowie zusätzlich durchschnittlich 250.000 Euro laufende jährliche Kosten pro Telekommunikationsdienstleister.

Weiteren einmaligen und laufenden Erfüllungsaufwand erwartet das Ressort durch die gestiegenen technischen und organisatorischen Anforderungen an die Datenhaltung in den Systemen des BND. Zusätzlicher laufender Erfüllungsaufwand wird zudem durch die weiter zu verstärkenden internen Kontrollen beim BND erwartet, der derzeit noch nicht abschätzbar ist. Dieser hängt u.a. von der genaueren Ausgestaltung der Anforderungen und Verfahren (insbesondere in der vorgesehenen technischen Dienstvorschrift) und auch von der künftigen Kontrollpraxis durch das unabhängige Gremium ab.

Für Länder und Kommunen entsteht kein Erfüllungsaufwand.

Das Ressort hat die vom Gesetzentwurf verursachten Erfüllungsaufwände nach den betroffenen Behörden dargestellt. Soweit das Ressort beim BND mit weiteren laufenden, noch nicht bezifferten Aufwänden rechnet, ist anzuerkennen, dass diese in hohem Maß u.a. von der noch zu erlassenden technischen Dienstvorschrift beeinflusst werden. Allerdings ist dem NKR nur eine grobe Plausibilitätsprüfung der Erfüllungsaufwände möglich, weil die zu Grunde liegenden Verfahren als geheimhaltungsbedürftig nicht spezifiziert werden. Das Ressort wird jedoch im Rahmen der angekündigten Evaluierung untersuchen, wie sich der Erfüllungsaufwand entwickelt hat und ob die Entwicklung in einem angemessenen Verhältnis zu den festgestellten Regelungswirkungen steht.

Der Nationale Normenkontrollrat macht im Übrigen im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags keine Bedenken gegen die Darstellungen der Gesetzesfolgen im vorliegenden Regelungsvorhaben geltend.

Dr. Ludewig
Vorsitzender

Hahlen
Berichterstatter



Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333